



**LXIV**  
LEGISLATURA  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA  
EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
LXIV LEGISLATURA

**RECIBIDO**  
Lic. Chereños  
22 ABR. 2021  
COMISIÓN PERMANENTE DE PROTECCIÓN CIVIL  
DIRECCIÓN DE APOYO  
LEGISLATIVO

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
LXIV LEGISLATURA

**RECIBIDO**  
21 ABR. 2021  
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

"2021. AÑO DEL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL DE SALUD, POR LA LUCHA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV2, COVID 19"

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE PROTECCIÓN CIVIL CON PROYECTO DE ACUERDO, POR EL QUE SE DECLARA IMPROCEDENTE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 54 BIS, DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL Y GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES PARA EL ESTADO DE OAXACA; Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEFINITIVO DEL EXPEDIENTE NÚMERO 10, DEL ÍNDICE DE ESTA COMISIÓN.**

**HONORABLE ASAMBLEA:**

La y los integrantes de la Comisión Permanente de Protección Civil, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 63 y 65, fracción XXIV, y 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; 26, 29, 34, 42 fracción XXIV y demás aplicables del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, sometemos a la consideración de las y los integrantes de ésta Honorable Asamblea el presente Dictamen con Proyecto de Acuerdo, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

1. En Sesión Ordinaria de la Sexagésima Cuarta Legislatura, de fecha doce de junio del año dos mil diecinueve, la Diputada Magaly López Domínguez, del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, presentó la "INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 54 BIS, DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL Y GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES PARA EL ESTADO DE OAXACA".
2. En esa misma sesión, el Presidente de la Mesa Directiva dispuso que la Iniciativa mencionada en el párrafo inmediato anterior, se turnara para su estudio y análisis correspondiente a la Comisión Permanente de Protección Civil.
3. Mediante oficio LXIV/A.L./COM.PERM./1483/2019, el Secretario de Servicios Parlamentarios del Honorable Congreso del Estado, remitió a la Comisión Permanente de Protección Civil, la Iniciativa de referencia, correspondiéndole el número de expediente 10.
4. Derivado del análisis sostenido por la y los legisladores integrantes de la Comisión Permanente de Protección Civil, se llegó a un consenso respecto a la resolución, fundamentándose en los considerandos que a continuación se describen.

**CONSIDERANDOS**

**PRIMERO.** Que de conformidad con lo que establecen los artículos 63 y 65, fracción XXIV, y 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; 26, 29, 34, 42 fracción

Handwritten signature at the top right. A large circular stamp with illegible text and a signature inside, overlapping the list items. A large handwritten signature at the bottom right.



## COMISIÓN PERMANENTE DE PROTECCION CIVIL.

**"2021. AÑO DEL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL DE SALUD, POR LA LUCHA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV2, COVID 19"**

XXIV y demás aplicables del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, esta Comisión Permanente de Protección Civil, es competente para emitir el presente dictamen.

**SEGUNDO.** La proponente, en los considerandos de su propuesta, señala lo siguiente:

*"Nuestra ley de protección civil en el estado establece en la fracción I de su primer artículo que el objeto de la misma ley es "Establecer la concurrencia de la facultad del Estado y los municipios en la elaboración y ejecución de políticas públicas en materia de prevención de desastre y protección civil, contemplando en el desarrollo de estas acciones, el enfoque de género y respeto a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y de los pueblos afroamericanos".*

*La protección civil debe tener una perspectiva amplia, transversal, de trabajo conjunto, que debe involucrar a todos los sectores del gobierno y de la sociedad, para estar preparados ante cualquier emergencia y saber cómo reaccionar.*

*Cuando entramos al análisis de nuestra ley, nos damos cuenta que existen vacíos legales que requieren ser correspondidos por acciones del gobierno, que poco a poco normalicen el hábito de los ciudadanos que diariamente se ven involucrados en actos de carácter público u oficial que en muchas ocasiones no reúne las condiciones idóneas para realizarse, esto debido a la falta de conocimiento de la sociedad para reaccionar en un momento circunstancial de desastre.*

*La Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre 2015-2030, lo siguiente: "las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno".*

*Queremos advertir que existe un riesgo latente ante un desastre porque no podemos comprender una política pública enfocada en la protección civil, si los ciudadanos no cuentan con la información necesaria para actuar en caso de alguna contingencia.*

*Nuestra entidad, es una zona altamente sísmica, y también una entidad en la que a consecuencia de actos de organizaciones sociales o eventos públicos se reúnen en espacios no tan adecuado cantidades numerosas de personas (sic), que pueden ser víctimas de su propia desinformación si algún evento natural o humano los pusiera en riesgo.*

*Es necesario que se trabaje de manera coordinada, con conocimiento y comprensión del riesgo, para que los esfuerzos no sean aislados, se pierdan o hasta lleguen a ser un riesgo para la misma sociedad.*

*Los fenómenos naturales colocan a la humanidad ante escenarios inciertos y que nos sacan de la realidad a la que estamos acostumbrados, con mayor razón, cuando los efectos del cambio climático son más notorios, con lluvias más fuertes y destructores, sequías más marcadas o hasta huracanes con más intensos y peligrosos.*



## COMISIÓN PERMANENTE DE PROTECCION CIVIL.

**"2021. AÑO DEL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL DE SALUD, POR LA LUCHA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV2, COVID 19"**

*La mayor parte de los desastres de cualquier tipo, llegan sin previo aviso, por lo que la prevención es la mejor herramienta con la que cuenta la sociedad para saber cómo reaccionar.*

*Con la finalidad de reducir los riesgos en un desastre, la población debe estar prevenida y saber cómo actuar durante y después de la emergencia porque puede ser fundamental para el bienestar de los ciudadanos.*

*En tal sentido, las autoridades responsables en la materia, deben trabajar conjuntamente con la sociedad para que lograr(sic) mejores resultados y reducir los riesgos porque, en muchas ocasiones, hemos visto que los gobiernos han sido sobrepasados por las contingencias.*

*A pesar de la mejor disposición de la ciudadanía, la mayor parte de ella no cuenta con la información suficiente o capacitación para actuar de manera rápida y efectiva, por lo que es la labor de las autoridades, proveerla de dicha información para que la ciudadanía esté preparada, pues como señalé ha mostrado la disposición, ahora es tiempo de dotarla con conocimiento para su mejor actuación.*

*La iniciativa que se presenta, pretende adelantar la prevención y hacer habitual a quien asiste a un evento de acciones que debemos tomar para salvaguardar nuestra vida y no poner en riesgo la vida de otros.*

*Es muy común, decir como cotidianamente nuestro breviario popular lo menciona "ya ahogado el niño se quiere tapar el poso" ahora, estamos a tiempo de ir reponiendo lagunas legales para evitar tragedias, haciendo que las autoridades municipales, a través de sus coordinaciones de protección civil, emprendan una tarea que hasta ahora no se hace ni es cotidiana.*

*Nuestra intención es obligar a las autoridades municipales para que informen a los asistentes a actos públicos los procedimientos en caso de emergencia, siniestro o desastre.*

*Así, las autoridades informarán a los asistentes, de manera escrita visual y sonora, las medidas de seguridad y protección civil con las que cuenta el lugar, para protegerlas ante una contingencia.*

*No pasamos por alto que en mucha de nuestras comunidades predomina una lengua materna por ello en esos casos debe brindarse la información con alguien que domine la lengua, así también deberá implementarse el lenguaje de señas para ilustrar a quienes lo requieren a causa de una discapacidad."*

**TERCERO.** De la lectura integral a la iniciativa con proyecto de decreto materia del presente dictamen, se colige que la proponente pretende que se estipule como obligación de las coordinaciones municipales de protección civil, que previo al inicio de todo acto público u oficial, informen a los asistentes las medidas de seguridad con las que cuenta el lugar en que se desarrolla el evento, de manera escrita, visual, sonora y en lenguaje de señas, así como dar aviso sobre la señalización de las salidas de emergencia, las zonas de seguridad y los procedimientos a seguir, en caso de que ocurra un desastre o siniestro; sin embargo,



## COMISIÓN PERMANENTE DE PROTECCION CIVIL.

*"2021. AÑO DEL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL DE SALUD, POR LA LUCHA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV2, COVID 19"*

esta Dictaminadora considera jurídicamente improcedente la reforma planteada, ya que es de corte reglamentaria más no de orden legal.

Lo anterior es así, ya que es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la facultad reglamentaria se entiende como aquella relativa a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, es decir, el Poder Ejecutivo está autorizado para expedir las provisiones reglamentarias necesarias que tienden a la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo.

De manera que esas disposiciones reglamentarias aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Poder Legislativo, en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de estas últimas, básicamente por dos razones, a saber:

- I. Porque provienen de un órgano que desde el punto de vista constitucional no expresa voluntad general, sino la de un órgano instituido para acatarla, como es el Poder Ejecutivo; y
- II. Porque son, por definición, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son en realidad leyes, sino actos administrativos generales, cuyos alcances se acotan por la ley.

En ese sentido, la facultad reglamentaria está sujeta, al principio de legalidad, del cual se derivan a su vez, dos principios subordinados a éste: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a esta última.

El principio de reserva de ley consiste en que el reglamento no puede abordar de manera novedosa materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Poder Legislativo, o dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular.

Con relación a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha precisado que la función reglamentaria no puede desempeñarse con relación a leyes que no sean de contenido materialmente administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública, puesto que el ejecutivo carece de capacidad constitucional para proveer a la observancia de leyes que no corresponden a este ámbito como la esfera de los Poderes Legislativo y Judicial, es decir, la facultad reglamentaria permite que el Ejecutivo provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, pero no puede proveer en los mismos términos sobre esferas que escapan a su mando como la

**"2021. AÑO DEL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL DE SALUD, POR LA LUCHA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV2, COVID 19"**

esfera judicial o la legislativa, todo esto, por que evidentemente la naturaleza de un reglamento no es igual a la de la ley, por tratarse técnicamente de un acto administrativo de carácter general.

Por otro lado, el principio de subordinación jerárquica consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones debe desarrollar, complementar o detallar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al Reglamento de la Ley de Protección Civil y Gestión Integral de Riesgos de Desastres para el Estado de Oaxaca, competará por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), *"siempre que éstas ya estén contestadas por la ley"*, es decir, el reglamento *"desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla"*, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en las jurisprudencias P.I.J. 79/2009(36) y P.I.J. 30/2007,(37) que se leen bajo los siguientes rubros: **"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES". "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES"**.

Atendiendo a los parámetros ya precisados, se colige que la adición del artículo 54 bis, a la Ley de Protección Civil y Gestión Integral de Riesgos de Desastres para el Estado de Oaxaca, resulta improcedente, ya que la referida ley en su artículo 54, primer párrafo, si contiene las normas o pautas mínimas que regulan la obligación que tienen las coordinaciones municipales de protección civil, de realizar estrategias preventivas, incluyendo proyectos y/o actividades de reducción de vulnerabilidad ante los peligros, en beneficio de la población del Municipio la inicio de sus funciones.

Es decir, determinan el qué (estrategias preventivas, incluyendo proyectos y/o actividades de reducción de vulnerabilidad ante los peligros), el cuándo (al inicio de las funciones de



**LXIV**  
LEGISLATURA  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA  
EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

## COMISIÓN PERMANENTE DE PROTECCION CIVIL.

"2021. AÑO DEL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL DE SALUD, POR LA LUCHA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV2, COVID 19"

las coordinaciones municipales de protección civil), así como el quién (las coordinaciones municipales de protección civil).

Aunado al hecho que le corresponde a los Presidentes Municipales, expedir licencias, permisos, autorizaciones o refrendos, previa presentación del Registro Federal de Contribuyentes, cuando se trate de funcionamiento o instalación de comercios, diversiones, bailes y espectáculos públicos, previo dictamen de las comisiones respectivas<sup>1</sup>.

Siendo que, por la propia naturaleza de los reglamentos, es adecuado que sean en tales ordenamientos donde se desarrollen normativamente las estrategias preventivas, incluyendo proyectos y/o actividades de reducción de vulnerabilidad ante los peligros, pues es ahí en donde se puede contener tal grado de especificación jurídica para el cumplimiento de los mandatos prestablecidos en una ley formal y material (en donde se prevén situaciones generales, hipotéticas y abstractas).

**CUARTO.** Analizadas las consideraciones anteriores, la y los Diputados integrantes de la Comisión Permanente de Protección Civil, consideramos que la iniciativa con proyecto de decreto en comento, es improcedente, por lo tanto, se ordena su archivo como total y definitivamente concluido; por lo que sometemos a consideración del Honorable Pleno Legislativo el siguiente:

### DICTAMEN

La y los integrantes de la Comisión Permanente de Protección Civil, por las consideraciones señaladas en el presente Dictamen, **DECLARAMOS IMPROCEDENTE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 54 BIS, DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL Y GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES PARA EL ESTADO DE OAXACA; Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEFINITIVO DEL EXPEDIENTE NÚMERO 10, DEL ÍNDICE DE ESTA COMISIÓN.**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de la Honorable Asamblea, el siguiente:

### ACUERDO

**ÚNICO.** La Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, declara improcedente la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona

<sup>1</sup> Artículo 68, fracción XIX, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.



**LXIV**  
 LEGISLATURA  
 H. CONGRESO DEL  
 ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**COMISIÓN PERMANENTE DE PROTECCION CIVIL.**

**"2021. AÑO DEL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL DE SALUD, POR LA LUCHA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV2, COVID 19"**

el artículo 54 bis, de la Ley de Protección Civil y Gestión Integral de Riesgos de Desastres para el Estado de Oaxaca; y se ordena el archivo definitivo del expediente número 10, del índice de la Comisión Permanente de Protección Civil.

**TRANSITORIOS**

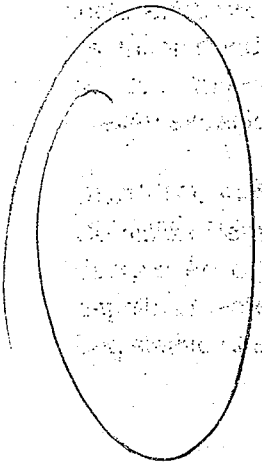
**ÚNICO.** El presente acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación.

Dado en la sede del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca; San Raymundo Jalpan, Centro, Oaxaca, a 13 de abril de 2021.

**COMISIÓN PERMANENTE DE PROTECCIÓN CIVIL**



**DIP. SAÚL RUBÉN DÍAZ BAUTISTA**  
**PRESIDENTE**



**DIP. GLORIA SÁNCHEZ LÓPEZ**



**DIP. GUSTAVO DÍAZ SÁNCHEZ**

LA PRESENTE HOJA CON FIRMAS CORRESPONDE AL DICTAMEN DEL EXPEDIENTE NÚMERO 31, DEL ÍNDICE DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE PROTECCIÓN CIVIL, DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.



**LXIV**

LEGISLATURA  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

## COMISIÓN PERMANENTE DE PROTECCION CIVIL.

"2021. AÑO DEL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL DE SALUD, POR LA LUCHA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV2, COVID 19"



DIP. ÁNGEL DOMÍNGUEZ ESCOBAR



DIP. JORGE OCTAVIO VILLACAÑA JIMÉNEZ

LA PRESENTE HOJA CON FIRMAS CORRESPONDE AL DICTAMEN DEL EXPEDIENTE NÚMERO 31, DEL ÍNDICE DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE PROTECCIÓN CIVIL, DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.